



Õiguskantsler

Hr Villu Kõve
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 08.11.2019 nr 5-19-44/2

Meie 05.12.2019 nr 9-2/191693/1906047

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-19-44

Lugupeetud Riigikohtu esimees

Leian, et kaitseministri 06.02.2013 määruse nr 8 „[Tegevväelase ressursimahuka koolituse kulu arvestamine ja hüvitamine ning määramata tähtajaga tegevteenistuses olemise kohustuse määramise kord](#)“ (edaspidi kaitseministri määrus) § 5 lõiked 2 ja 3 on vastuolus [kaitseväeteenistuse seaduse](#) (edaspidi KVTS) § 156 lõigetega 2 ja 7, [haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 90 lõikega 1 ja [põhiseaduse](#) § 3 lõike 1 esimeses lauses sisalduva seaduslikkuse põhimõttega. Määruse vaidlustatud sätted kitsendavad seadusliku volitusega tegevväelase omandipõhiõigust (põhiseaduse § 32 lg 1) ja põhiõigust valida tegevusala, elukutset ja töökohta (põhiseaduse § 29 lg 1).

KVTS § 156 lõige 2 sätestab, et tegevväelane peab hüvitama ressursimahuka koolituse kulu proportsionaalselt tegevteenistuseajaga. Seaduslikkuse põhimõttest tuleneb, et määrus peab olema kooskõlas seaduse volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Kaitseministri määruse vaidlustatud sätted ei näe ette proportsionaalset ehk päevade kaupa arvestust ja ületavad seega KVTS § 156 lõikes 7 kehtestatud volitusnormi piire.

I. Asjaolude lühikirjeldus

1. Kaebaja osales KVTS § 156 lõikes 1 nimetatud ressursimahukal koolitusel. Koolituse hinnast tulenevalt (9956 eurot) kaasnes koolitusel osalemisega kohustus jätkata tegevteenistust koos koolitusel oldud ajaga kahe aasta vältel (kaitseministri määruse § 4 lõige 1 punkt 2).

2. Kui tegevväelane näiteks vabastatakse tegevteenistusest, tuleb tal hüvitada proportsionaalselt tegevteenistuseajaga ressursimahuka koolituse kulu, mida riik on kandnud (KVTS § 156 lõige 2). KVTS § 156 lõike 7 kohaselt kehtestatakse ressursimahuka koolituse kulu arvestamise ja hüvitamise tingimused ja kord kaitseministri määrusega. Kaebaja jätkas tegevteenistust koos koolitusel oldud ajaga 1 aasta ja 5 päeva.

3. Kaitseministri määruse § 5 lõige 2 sätestab, et tegevväelane, kes pärast koolituse lõppu on olnud teenistuses alla poole kaitseministri määruse §-s 4 sätestatud tegevteenistuse kohustuslikust ajast, peab hüvitama kogu ressursimahuka koolituse kulu. Lisaks sätestab kaitseministri määruse § 5 lõige 3, et kui pärast koolituse lõppu on tegevväelane olnud teenistuses üle poole eelnimetatud ajast, väheneb hüvitamisele kuuluv summa proportsionaalselt tegevteenistuses oldud ajaga ühe

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

kuu kaupa. Kaebaja hüvitatav summa ei olnud kaitseministri määruse sätete kohaselt vähenenud. Pärast vabatahtlikku teenistusest lahkumist esitati kaebajale nõue hüvitada kogu ressursimahuka koolituse kulu: 9956 eurot.

4. Tallinna Ringkonnakohus otsustas jätta kohaldamata ja tunnistada kaitseministri määruse § 5 lõiked 2 ja 3 nende koostoimes põhiseadusega vastuolus olevaks, kuivõrd need kitsendavad ressursimahukal koolitusel osalenud tegevväelase omandipõhiõigust ulatuslikumalt, kui seda võimaldab KVTS § 156 lõige 2.

II. Vaidlustatud määruse sätted

Kaitseministri määruse § 5 lõige 2: „Tegevväelane, kes pärast koolituse lõppu on olnud teenistuses alla poole käesoleva määruse §-s 4 sätestatud tegevteenistuses olemise kohustuse tähtajast, peab hüvitama kogu ressursimahuka koolituse kulu.“

Kaitseministri määruse § 5 lõige 3: „Tegevväelasel, kes pärast koolituse lõppu on olnud teenistuses üle poole käesoleva määruse §-s 4 sätestatud tegevteenistuses olemise kohustuse tähtajast, väheneb hüvitamisele kuuluv summa proportsionaalselt tegevteenistus oldud ajaga ühe kuu kaupa.“

III. Vaidlustatud sätete asjassepuutuvus

5. [Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse](#) § 14 lõike 2 järgi peab säte, mille põhiseaduspärasust Riigikohus hindab, olema põhivaidluse lahendamisel asjassepuutuv. See tähendab, et kohus peaks asja lahendades asjassepuutuva normi põhiseadusele mittevastavuse korral otsustama teisiti kui põhiseadusele vastavuse korral (RKPJK otsus asjas [nr 3-4-1-9-08](#), p 16). Asjassepuutuvaks saab lugeda üksnes isiku suhtes kohaldatud normi, mis tegelikult reguleerib vaatlusalust suhet või olukorda (RKPJK otsus asjas nr [3-4-1-8-06](#), p 17).

6. Õiguskantsler nõustub Tallinna Ringkonnakohtu seisukohaga, mille kohaselt on kaitseministri määruse § 5 lõiked 2 ja 3 olemuslikult seotud ja neid tuleb vaadata tervikliku regulatsioonina. Kaheaastase kohustusliku tegevteenistuse aja esimesel poolel välistab kaebaja hüvitamiskohustuse vähendamise kaitseministri määruse § 5 lõige 2 ja tegevteenistuse aja teisel poolel kaitseministri määruse § 5 lõige 3 (vt kohtuotsuse p 25). Vaidlustatud sätete põhiseadusele vastavuse korral peaks kohus jätma kaebuse rahuldamata ehk otsustama teisiti kui nende põhiseadusele mittevastavuse korral, mistõttu on sätted asjassepuutuvad.

IV. Vaidlustatud sätete põhiseaduspärasus

7. Kaitseministri määruse vaidlustatud sätted piiravad põhiseaduse §-s 32 sätestatud põhiõigust omandile ja põhiseaduse §-s 29 sätestatud põhiõigust valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Olemuslikult on tegemist vaidlusega, mis puudutab rahalise nõude arvutamist, kuid piirab ühtlasi kaebaja võimalust lahkuda teenistusest. Põhiõigusi piirav õigustloov akt on põhiseaduspärane, kui see on formaalselt ja materiaalselt põhiseadusega kooskõlas.

Formaalne põhiseaduspärasus

8. Formaalne põhiseaduspärasus tähendab, et põhiõigusi piirav õigustloov akt peab vastama pädevus-, menetlus- ja vorminõutele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele (RKPJK otsus asjas [nr 3-4-1-5-05](#), p 8). Kõnealusel juhul ei ole vaidlustatud sätetes järgitud seadusereservatsiooni põhimõtet.

9. Üldise seadusereservatsiooni põhimõtte sätestab põhiseaduse § 3 lõike 1 esimene lause, mille järgi teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Üldist seadusereservatsiooni konkretiseerivast seaduslikkuse põhimõttest tulenevalt peab volituse alusel antud määrus vastama volitavale seadusele. Seadusele vastavus tähendab seejuures nõuet, et volitusest ei astutaks üle ega asutaks reguleerima küsimusi, mida volitus ei hõlma (RKPJK otsus asjas [nr 3-4-1-5-05](#), p 9).

10. HMS § 90 lõike 1 kohaselt võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ning kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Seaduses olevas volitusnormis täpsustatakse määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus. Täitevõim võib seadusega kehtestatud põhiõiguste ja vabaduste piiranguid üksnes täpsustada, mitte aga kehtestada seaduses sätestatuga võrreldes lisapiiranguid (RKPJK otsus asjas [nr 3-4-1-10-02](#), p 24).

11. KVTS § 156 lõike 7 kohaselt kehtestab ressursimahuka koolituse kulu arvestamise ja hüvitamise tingimused ja korra valdkonna eest vastutav minister määrusega. [KVTS eelnõu seletuskirjas](#) (lk 177) on öeldud analoogiliselt KVTS § 156 lõikega 2, et kulud hüvitatakse proportsionaalselt tegevteenistuses oldud ajaga. Kaitseministrile antud volitus hõlmab õigust määrusega kehtestada ressursimahuka koolituse kulu arvestamise ja hüvitamise ning tähtajatus tegevteenistuses olemise kohustuse määramise kord. Seega võimaldab KVTS § 156 lõikes 7 antud volitusnorm kaitseministril „tingimuste ja korraga“ sisuliselt reguleerida piirangute rakendamise seisukohalt ebaolulisi küsimusi.

12. Sarnaselt Tallinna Ringkonnakohtuga (vt kohtuotsuse punkt 19) leian, et kaitseministri määruse sätted kitsendavad KVTS § 156 lõikest 2 tulenevat proportsionaalse arvestuse põhimõtet. Seega piiravad vaidlustatud sätted ressursimahukal koolitusel osalenud tegevväelase omandipõhiõigust ulatuslikumalt, kui seadus võimaldab.

13. Kaitseministri määruse § 5 lõige 2 näeb ette hüvitatavate koolituskulude proportsionaalse vähenemise üksnes juhul, kui tegevväelane on tegevteenistuses olnud üle poole tegevteenistuse kohustuslikust ajast. Vaidlusalusel juhul tähendab see, et kaitseministri § 4 lõikes 2 sätestatud kaheaastase tähtaja (730 päeva) esimesel poolel on kaebaja hüvitatavate kulude proportsionaalne vähenemine kaitseministri määruse § 5 lõikega 2 välistatud ja seega KVTS § 156 lõikega 2 vastuolus.

14. Eeltoodust nähtub, et Riigikogu soovis siduda kulude hüvitamise proportsionaalselt tegevteenistuses oldud ajaga. Kaitseministri määruse § 5 lõige 3 näeb ette, et tegevteenistujal, kes pärast koolituse lõppu on olnud teenistuses üle poole tegevteenistuse kohustuslikust ajast, väheneb hüvitamisele kuuluv summa proportsionaalselt tegevteenistuses oldud ajaga ühe kuu kaupa. Seega on keskse tähtsusega, milline on mõistlik ajaühik tegevteenistuses oldud aja arvutamisel seoses kulude vähendamisega. Kuivõrd praeguses olukorras vastandub riigi kohustuste vähenemisele isiku kohustuste suurenemine, tuleb eelistada võimalikult täpset arvestusperioodi, mis on praktikas mõistlikult sisustatav.

15. Olenemata Kaitseväge seisukohast, et termin „proportsionaalne“ on lai, on seda võimalik kõnealusel olukorras piiritleda. Eelistada tuleb tõlgendust, mis kitsendaks asjaolusid arvestades inimese õigusi võimalikult vähe. Sarnaselt Tallinna Ringkonnakohtuga (vt kohtuotsuse punkt 24) leian, et kuivõrd tegevteenistuses oldud aeg tuleb välja selgitada päeva täpsusega, ei ole ühtegi mõistlikku ega asjakohast põhjust, miks valida arvestuse aluseks nt kuu või pikem ajavahemik.

16. Lisaks tuleb hinnata, kas kaitseministri määruse § 5 lõigetes 2 ja 3 märgitud hüvitatava perioodi määratlemine alles alates koolituse lõppemisest („pärast koolituse lõppu“) on kooskõlas volitusnormiga. Nõustun Tallinna Ringkonnakohtu seisukohaga (vt kohtuotsuse punkt 22), et selles kontekstis on võimalik kohustusliku tegevteenistuse aega mõista üksnes koos koolitusel olnud ajaga. Seega ei saanud kaitseminister KVTS § 156 lõikega 7 antud volituse alusel asuda vaidlustatud sätetes piirama seda, millist tegevteenistuses olemise aega ressursimahuka koolituse kulude vähendamisel arvestatakse.

17. Kaitseministri määruse vaidlustatud sätted piiravad kaebaja õigusi intensiivselt. Kaebajalt nõutakse kaitseministri määrusest lähtuva arvestuse alusel 9956 euro hüvitamist. Kalendripäevade alusel arvestatud proportsionaalsuse alusel oleks tagasinõutav summa 4909,81 eurot. Praegusel juhul on kõnealused kaitseministri määruse sätted ilmselgelt väljunud KVTS-s sätestatud volitusnormi ja proportsionaalse hüvitamiskohustuse piiridest.

18. Leian, et kaitseministri määruse § 5 lõiked 2 ja 3 on kehtestatud volitusnormi piire ületades. Seega on need vastuolus HMS § 90 lõikega 1, KVTS § 156 lõigetega 2 ja 7 ja põhiseaduse § 3 lõike 1 esimesest lauses sisalduva seaduslikkuse põhimõttega.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise